

## SCHEDA COLLEGATO LAVORO

Aggiornamento successivo alla lettura in Commissione XI alla Camera, 29 aprile 2010

### Le ragioni del presidente Napolitano

Il 31 marzo 2010 il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, con messaggio motivato, ha rinviato alle Camere per una nuova deliberazione il provvedimento noto come "collegato lavoro". Vale ricordare che per la prima volta dall'inizio di questa legislatura il Presidente utilizza questo potere, conferitogli dall'art. 74 della Costituzione.

Quali le motivazioni di una decisione così impegnativa? Nel proprio messaggio il Presidente richiama puntualmente l'iter parlamentare della Legge, mettendo in evidenza il "travaglio" che l'ha caratterizzata e che ha portato, dopo oltre 18 mesi di discussione, all'approvazione di una Legge di straordinaria ampiezza e complessità, che consta di 50 articoli e 140 commi, dagli iniziali 9 articoli e 39 commi.

E' il carattere di "marcata eterogeneità" l'oggetto del primo rilievo del Presidente: si tratta di un modo di legiferare, più volte censurato anche dal PD, con interventi e documenti in Parlamento, che "mina la certezza del diritto", rendendo le leggi non conoscibili e non comprensibili in piena violazione del principio democratico.

Ancora una volta, quindi, nell'azione del governo si saldano violazione delle regole democratiche e detrimento dei diritti sociali: di quest'ultima azione si sostanzia, infatti, larga parte del contenuto del "collegato".

La censura del Presidente si appunta sui seguenti articoli:

- Articoli 30 e 31, che introducono l'arbitrato secondo equità nelle controversie individuali di lavoro, sia nel settore privato che in quello pubblico

L'articolo 31 ridisegna la sezione del codice di procedura civile recante le disposizioni generali in materia di conciliazione e arbitrato nelle controversie individuali di lavoro (artt. da 409 a 412-quater). In estrema sintesi, la disposizione trasforma il tentativo di conciliazione, attualmente obbligatorio, in una fase meramente eventuale, introduce una pluralità di mezzi di composizione delle controversie di lavoro alternativi al ricorso al giudice e rafforza le competenze delle commissioni di certificazione dei contratti di lavoro. Lo strumento di cui si privilegia l'uso è il ricorso ad arbitri, che possono decidere "secondo equità", cioè anche in deroga alle disposizioni di legge.

Il ricorso all'arbitrato è rinforzato dall'introduzione della clausola compromissoria nei contratti di assunzione, certificata dalle commissioni preposte.

L'attenzione della nota del presidente si appunta sulla assoluta necessità di rendere accertabile la volontarietà del ricorso all'arbitrato, assicurando un'adeguata tutela del contraente debole, cioè del lavoratore, ed osservando in aggiunta che tale condizione di debolezza è massima nella fase di costituzione del rapporto di lavoro, momento nel quale chi cerca lavoro è esposto alla pressione dell'offerta. Il richiamo è agli art. 24 e 25 della Costituzione che garantiscono il "diritto di tutti i cittadini di agire in giudizio per tutela dei propri diritti ed interessi legittimi"; tale diritto potrebbe essere leso dall'impegno a rinunciarvi, sottoscritto in difetto di potere di una parte, il lavoratore, al momento dell'assunzione, cioè quando egli è maggiormente esposto al "ricatto" dell'offerta di lavoro. L'intervento delle Commissioni di garanzia (richiamato, oltre che al c. 9 dell'art. 30, anche all'art. 30) che avrebbero il compito di certificare il contratto,

accertando la volontà delle parti al momento della firma del contratto di assunzione, viene giudicato insufficiente perché "non potrebbero che prendere atto della volontà dichiarata del lavoratore" in una fase "nella quale permane una ovvia condizione di debolezza".

L'estensione dell'arbitrato secondo equità alle controversie nel lavoro pubblico, cioè anche in tale ambito in deroga alle norme vigenti, anche in pendenza del tentativo di conciliazione presso le commissioni di conciliazione di cui all'articolo 410, appare in contrasto con il principio di buona amministrazione, che deve regolare la cosa pubblica, poiché non è chiaro "a quali norme si possa derogare, senza ledere i principi di buon andamento, trasparenza ed imparzialità dell'azione Amministrativa sanciti dall'art. 97 della Costituzione".

- Articolo 20, che prevede l'esclusione della disciplina relativa agli infortuni sul lavoro degli aeromobili e naviglio di Stato per quanto attiene alle conseguenze per la salute derivanti dall'esposizione all'amianto, ed in particolare alle sanzioni penali applicabili in caso di accertamento di comportamenti dolosi o omissivi. Il testo fa salvo esclusivamente il diritto del lavoratore al risarcimento del danno eventualmente subito. Il Presidente, oltre a sottolineare il contrasto con il disposto in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro del D.Lgs. 81/08 in un ambito di tale delicatezza, evidenzia in sostanza l'impossibilità di accertare le responsabilità penali eventualmente esistenti nell'ambito delle gerarchie militari, non solo creerebbe una condizione di insopportabile ingiustizia, ma priverebbe anche di fatto gli esposti del diritto al risarcimento.
- Degli articoli 30, 32 e 50 il messaggio del Presidente si occupa sottolineando la preoccupazione che la loro formulazione e l'attinenza a giudizi in corso possano prestarsi a "seri dubbi interpretativi e a potenziali contenziosi", soprattutto in materia di decadenze e di diritto alla conversione dei contratti "precari" (a termine, ma anche a progetto ed "assimilabili" ) qualora non sussistano i presupposti del giustificato motivo o, addirittura, vi siano controversie relative alla qualificazione del contratto, cioè al corretto utilizzo dei c.d. strumenti di "flessibilità" del lavoro. Si genera così potenzialmente un effetto opposto alla tanto auspicata "semplificazione" e riduzione del contenzioso in materia di lavoro a cui le norme su certificazione ed arbitrato contenute nel provvedimento secondo i dichiarata del Governo vorrebbero tendere.

Vale, infine, sottolineare che la lettera del Presidente mette in evidenza come un argomento intensamente utilizzato dal Governo per depotenziare le polemiche relative all'arbitrato, la sottoscrizione dell'Avviso comune fra molte parti datoriali e sindacali volto ad escludere la possibilità di devolvere ad arbitri le controversie in materia di licenziamento (art. 18), sia insufficiente a garantire l'equilibrio tra "legislazione, contrattazione collettiva, e contratto individuale". Il Presidente indica precisamente che "solo il legislatore può e deve stabilire le condizioni perché possa considerarsi "effettiva" la volontà delle parti di ricorrere all'arbitrato; e solo esso può e deve stabilire quali siano i diritti del lavoratore da tutelare con norme imperative di legge e quali normative invece demandare alla contrattazione collettiva".

## Le ragioni del Partito Democratico [fase pre rinvio]

In sintesi estrema, la lettera del Presidente richiama i principali argomenti che anche il PD aveva portato nella discussione parlamentare, durante le prime quattro letture, che hanno portato all'approvazione il 3 marzo del testo, successivamente rinviato alle camere dal Presidente. Nel contrapporsi alla volontà della maggioranza e del Governo, il PD ha messo in evidenza come l'intervento posto in essere col "collegato lavoro" costituisca una sostanziale e generale destrutturazione del diritto del lavoro, grave in sé in quanto mina l'impianto di tutele del lavoro e dei diritti costituzionalmente garantiti, e maggiormente grave in una fase di recessione in cui la tutela ed il sostegno del lavoro devono essere l'asse portante delle politiche di governo. Si ritrova puntuale riscontro di ciò negli interventi dei nostri Parlamentari nella discussione in Commissione ed in Aula, in tutti gli interventi di carattere ostruzionistico messi in campo (pregiudiziali ed altro), nelle dichiarazioni di voto.

Oltre a quelli richiamato nella lettera del Presidente, ulteriori aspetti di grave contrarietà messi in luce dal PD fanno riferimento alle seguenti materie:

- L'inaccettabile ulteriore dilazione dei termini di esercizio della delega sui lavori usuranti, aggravata dall'insufficiente precisazione nella definizione dei criteri di accesso alla quiescenza anticipata per i lavoratori interessati, con negazione di fatto dell'esercizio del diritto soggettivo; l'ulteriore differimento dell'esercizio della delega sulla riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per l'impiego, dell'apprendistato e delle riforme per favorire l'occupazione femminile, tanto più necessarie in relazione ai gravissimi esiti occupazionali e sociali della crisi in corso;
- Il ridimensionamento delle procedure e delle sanzioni finalizzate al contrasto del lavoro sommerso, per cui valgono analogamente le considerazioni relative all'aggravarsi del problema in relazione alla crisi;
- La revisione delle norme in materia di orario di lavoro, attraverso le quali si apre la strada alla possibilità di ammettere ai negoziati ed agli accordi derogatori dei CCNL sigle sindacali che abbiano rappresentatività anche esclusivamente a livello territoriale;
- Alcune norme che penalizzano particolarmente le lavoratrici, fra cui la modifica, con effetto retroattivo anche agli accordi precedenti il luglio 2008, di termini e condizioni per la concessione dei contratti part-time nella PA; il superamento dei Comitati per le pari opportunità e la loro sostituzione con nuovi organismi destinati ad occuparsi genericamente di "benessere lavorativo", pari opportunità e assenza di discriminazioni; la revisione della normativa in materia di permessi, ivi compresi quelli per assistenza a persone non autosufficienti, aspettative e distacchi;
- da ultimo, ma di enorme gravità, l'articolo 48, comma 8, in base al quale l'ultimo degli anni dell'obbligo di istruzione può essere assolto "anche nei percorsi di apprendistato per l'espletamento del diritto dovere di istruzione e formazione", abbassando di fatto a 15 anni l'età di accesso al lavoro. Si tratta di una norma in contrasto con le scelte fatte con la legge finanziaria del 2007, che ha elevato da 15 a 16 anni l'età di accesso al lavoro, stabilendo in 10 anni il diritto-dovere all'istruzione e andando verso l'allineamento con gli altri Paesi Europei e con le raccomandazioni della UE. La norma rischia di colpire soprattutto i giovani più deboli e di favorire il fenomeno dell'abbandono e dispersione scolastica, già sensibilmente più grave di quello che si registra negli altri Paesi europei.

## Le ragioni del Partito Democratico [fase post rinvio]

Relativamente ai cinque articoli oggetto delle osservazioni del Presidente Napolitano, le modifiche apportate al testo dagli emendamenti del Governo (presentati e votati in Commissione XI alla Camera mercoledì 21 aprile) possono, sinteticamente, essere formulate le seguenti osservazioni:

- Art. 20 (esposti amianto sugli aeromobili ed il naviglio d Stato): l'emendamento del Governo, formulato peraltro in forma ambigua, è stato respinto in Commissione. Pertanto, al momento il testo permane nella versione censurata dal Presidente. E' presumibile che, che, poiché la proposta del Governo è stata respinta in Commissione per un "incidente", esso verrà ripresentata identica in Assemblea. La proposta del Governo non supera, comunque, l'obiezione del Quirinale, in quanto, sembra reincludere, con una doppia negazione, i soggetti precedentemente esclusi, ma non scioglie il nodo del rapporto tra responsabilità penale dei soggetti preposti e accertamento del danno, con conseguente possibilità di risarcimento. Rimane principio fondamentale ed irrinunciabile in tutti i settori di impiego, pubblici e privati, poter accertare l'esistenza di responsabilità soggettive certe nell'aver prodotto, per dolo o per colpa, l'esposizione di lavoratori all'amianto e alle sue conseguenze per la salute.
- Art. 30 (certificazioni contratti di lavoro): l'intervento del Governo si è limitato a recepire osservazioni proposte da Confindustria, che aveva ravvisato possibili ambiguità nell'interpretazione del riferimento alle "norme del vivere civile e all'oggettivo interesse dell'organizzazione, mettendo in luce come in particolare l'interpretazione di quest'ultimo non potesse essere affidata al Giudice. Nulla si modifica, invece, relativamente alla necessità, messa in luce dall'intervento del Presidente, di evitare che la certificazione agisca su volontà forzate dalla condizione di debolezza i cui si trova i lavoratore al momento dell'assunzione. La previsione, inserita nel nuovo testo, della certificazione assistita in parte riequilibra la condizione di disparità tra i contraenti. La proposta del PD che ribadiva l'impossibilità di certificare clausole contrattuali derogatorie rispetto ai CCNL è stata comunque respinta, mettendo in evidenza la volontà del Governo di andare in modo determinato verso una regolazione dei rapporti di lavoro basata sulla negoziazione.
- Art. 31 (conciliazione ed arbitrato): l'intervento del Governo, in risposta alle osservazioni del Presidente, risolve solo parzialmente le questioni poste dal Presidente. Infatti, seppure l'introduzione del riferimento ai principi regolatori della materia, anche derivanti da obblighi comunitari sembra vincolare positivamente la decisione dell'arbitro alla normativa vigente in materia di lavoro, non si è adottata la più chiara formulazione dell'arbitrato secondo diritto che avrebbe garantito l'accesso alla procedura arbitrale nel pieno rispetto delle leggi. Inoltre, il lodo arbitrale risulta impugnabile solo ai fini dell'accertamento della regolarità formale: condizione coerente in un quadro di garanzie certe, tale limitazione dell'impugnabilità risulta potenzialmente pregiudizievole in un quadro di garanzie deboli per il lavoratore.

L'esclusione dalla clausola compromissoria delle controversie riguardanti la risoluzione del contratto di lavoro risolve la problematica della soppressione di

fatto dell'art. 18, ma non quella della possibile deroga, in sede di definizione del contratto e di sottoscrizione della clausola, di ogni altra regola contrattuale. Rimane perciò aperto, al di fuori di una regolamentazione pattuita a livello di accordi sindacali, il problema della possibile deroga a egli elementi di qualificazione del rapporto di lavoro, quali l'orario, l'inquadramento, la retribuzione, etc.

Nonostante la più analitica espressione della procedura di confronto con le parti sociali, finalizzata alla promozione di un accordo interconfederale in materia, rimane confermata la previsione dell'emanazione di un decreto, in difetto di accordo tra le parti seppur in via "sperimentale": rimane, pertanto, inaccettabile che l'odo arbitrale possa intervenire su materie di spettanza della contrattazione collettiva, in assenza di un accordo preliminare e vincolante fra le parti. Da ultimo tema centrale ed irrisolto rimane quello della volontarietà del ricorso agli arbitri; in difetto di una regolazione collettiva, la sola previsione della pattuizione della clausola compromissoria al termine del periodo di prova rimane garanzia insufficiente della libertà di scelta del lavoratore di rinunciare all'accesso al giudice.

**ULTIM'ORA:** Determinante, nella lettura del 28 aprile alla Camera, l'approvazione di un emendamento PD che limita l'apposizione della clausola compromissoria certificata alle controversie insorte; consentendo per conseguenza che, al di fuori di pattuizioni collettive, il singolo lavoratore possa scegliere quale via percorrere, giudiziale o arbitrale, al momento in cui il contenzioso nasce.

- Art. 32 (decadenze e conversione contratti a termine): non essendo state introdotte modifiche valgono le considerazioni espresse nel dibattito parlamentare precedente (esiguità dei tempi per la presentazione dei ricorsi, etc). L'obiezione circa le problematiche della validità del licenziamento orale sembra superata dalla specificazione apportata al testo. Si rileva, comunque, che il tentativo di superare ogni possibile alea, esplicitando che gli indennizzi previsti dall'articolo, in caso di illegittima apposizione del termine o illegittima qualificazione dei contratti a termine e di collaborazione, previsti in caso di conversione a tempo indeterminato dei contratti medesimi, sono aggiuntivi e non sostitutivi del rapporto di lavoro, svolto proponendo un emendamento che recepiva l'impegno assunto dal Governo con un OdG approvato nell'ultima lettura al Senato, è stato respinto.
- Art. 50 (disposizioni in materia di co.co.co): la riformulazione conserva ambiguità che possono negativamente interferire su contenziosi in corso, non ancora arrivati al giudicato, creando disparità di trattamento fra lavoratori che hanno subito le stesse discriminazioni.